

# **СЪСТОЯНИЕ, ЕФЕКТИ И НАСОКИ ЗА ПОДОБРЯВАНЕ ФУНКЦИОНИРАНЕТО НА СИСТЕМИТЕ ЗА ФИНАНСОВО УПРАВЛЕНИЕ И КОНТРОЛ В ОРГАНИЗАЦИИТЕ ОТ ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР**

**Докторант Ивайло Иванов  
Катедра “Стопански и финансов контрол”  
СА”Д. А. Ценов” – Свищов**

## **Резюме**

Усъвършенстването на процесите по финансово управление и контрол чрез изграждане на адекватни системи за вътрешен контрол има ключова роля за повишаването на капацитета и ефективността на работата на администрацията в публичния сектор. В настоящата статия е разгледана проблематиката за състоянието и перспективите на системи за финансово управление и контрол в звената от публичния сектор в условията на еврочленство и е насочена към изследване на съответствието на съществуващата практика с изискванията на стандартите и най-добрите европейски практики.

На базата на получените от научното изследване резултати са изведени силните и слаби страни на съществуващия модел за вътрешен контрол в публичния сектор, информация за надеждността на функциониращите системи за контрол и насоките за подобряване на тяхната ефективност.

**Ключови думи:** вътрешен контрол, системи за финансово управление и контрол.

**JEL: H76, G38**

## **CONDITION, EFFECTS AND TRENDS OF IMPROVEMENT IN THE FUNCTIONING OF THE FINANCIAL MANAGEMENT AND CONTROL SYSTEMS IN THE PUBLIC SECTOR ORGANIZATIONS**

### **Abstract:**

The improvement of the financial management and control processes through development of adequate internal control systems has a key role in increasing the capacity and efficiency of the operation of public sector administration. The present article treats the problems of the present state and the prospects to financial management and control systems in the public sector units under the conditions of EU membership and is directed to research of the conformity of the existing practice with the requirements of the standards and the best European practices.

The results from the scientific research have been used to specify the strengths and the weaknesses of the existing model for public sector internal control, information about the reliability of the functioning control systems and directions for the improvement of their efficiency.

**Key terms:** internal control, financial management and control systems.

**JEL: H76, G38**

## Ивайло Иванов

Моделът за вътрешен контрол в звената и организациите в публичния сектор, който в момента действа в нашата страна, е инкорпориран в българското законодателство под формата на системи за финансово управление и контрол (СФУК). Приложението на този модел е предизвикателство за българската администрация – държавна и местна, тъй като за изпълнението на изискванията му е необходимо задълбочено познаване на методологията по финансово управление и контрол от ръководителите на организациите от публичния сектор.

Съгласно действащото законодателство и предписанията на добрите европейски практики системите за вътрешен контрол в публичния сектор в нашата страна следва да отговарят на редица изисквания<sup>1</sup>:

- *системата за вътрешен контрол трябва да бъде проста и понятна* – ефективния вътрешен контрол трябва да се състои от прости и лесно разбираеми процедури, които да могат да се провеждат от целия персонал.

- *системата трябва да е интегрирана с планирането* – колкото по-ясна е връзката, толкова по-ефективно ще функционира системата за контрол. Най-ефикасния подход е разработването на стандартите за контрол в процеса на планиране и установяване на целите.

- *ефективност според разходите* – необходимо е непрекъснато наблюдение системата за контрол, с съпоставка на разходите за нейната издръжка и предимствата, които тя калкулира.

- *гъвкавост* – системата за контрол трябва да бъде достатъчно адаптивна и гъвкава, за да може да реагира адекватно на промените на средата.

- *подотчетност* – контролните функции следва да бъдат възложени на сътрудник в организацията, който да отговаря за тяхното осъществяване. Трябва да бъде установена система за докладване на различните контролни нива.

- *пълнота* – механизмите на контрола трябва да са разработени по начин отразяващ спецификата на организацията, което предполага разнообразие на операциите и използването на различни методи и контролни процедури

- *точност* – решенията следва да се вземат на основата на точна информация, на принципа на обратната връзка

- *своевременност* – отнася се до способността на системата регулярно да предава информацията

- *обективност* – системите за вътрешен контрол трябва да предоставят колкото е възможно повече обективна информация

- *самоконтрол* – системата за вътрешен контрол трябва да осъществява определен процес на периодична самостоятелна проверка, за да се отчете необходимостта от модифициране на системата

Европейската теория и практика е показателна по отношение на необходимостта и ефективността от внедряване на подобни системи за вътрешен контрол, гарантиращи ефективното, икономичното и ефикасно осъществяване /извършване/ на дейностите в държавната и местните администрации. Поради тази причина с приемането на Закона за финансово управление и контрол в публичния сектор (ЗФУКПС) се възприема ново за българската практика разбиране за вътрешния контрол като интегрирана рамка, включваща пет взаимосвързани елемента: **контролна среда, управление риска, контролни дейности, информация и комуникация и мониторинг**, а

<sup>1</sup> НИКОЛОВ, Д. Парадигми за контрола в организацията (състояние в края на 80-те години на ХХ век). // Вътрешен одитор, 2004, брой 1, с.25

## Ивайло Иванов

вътрешният контрол не се отнася само до финансовата страна на процесите, а се прилага към всички аспекти от дейността на организацията. Той се регламентира като политики и процедури, въведени от ръководството на организацията с цел да се осигури **разумна увереност**, че целите ѝ ще бъдат постигнати чрез<sup>2</sup>:

- съответствие със законодателството, вътрешните актове и договори;
- надеждност и всеобхватност на финансовата и оперативната информация;
- икономичност, ефективност и ефикасност на дейностите;
- опазване на активите и информацията.

Съответствието със законодателството, вътрешните актове и договори означава, че установената система за финансово управление и контрол трябва да осигури спазване на приложимото законодателство, изпълнение на вътрешните правила, наредби, инструкции и заповеди, както и изпълнение и съблюдаване на поетите договорни задължения

Надеждността и всеобхватността на финансовата и оперативната информация предполага СФУК трябва да осигури достоверна, сигурна и пълна информация и нейното точно разкриване в навременни доклади до заинтересованите лица.

Ефективността на операциите означава постигането на най-добро съотношение между използваните ресурси и получените резултати, а ефикасността – на заложените специфични цели и на очакваните резултати. Икономичност означава необходимите ресурси за осъществяване дейността на организацията да се придобиват с най-малки разходи и при спазване на изискванията за качество, количество и своевременност.<sup>3</sup>

Опазването на активите и информацията включва защита от погиване, повреждане, брак, присвояване, злоупотреба, грешки, нередности, измами, неправомерен достъп до информация, манипулиране и други.

Закономерно можем да си зададем въпроса *защо законодателят предвижда единствено разумно ниво на увереност при постигане целите на организацията?*

Независимо колко добре е структуриран, вътрешният контрол не може да предостави на организацията абсолютни гаранции за постигане на целите ѝ, тъй като възможността за осигуряване на безусловна сигурност в това отношение е ограничена от следните фактори<sup>4</sup>:

- организацията не може да предвиди и управлява всички рискове, застрашаващи постигането на целите ѝ;
- разходите за вътрешния контрол не трябва да надвишават очакваните ползи от него.

Както вече бе посочено СФУК в организациите от публичния сектор обхващат всички дейности, свързани с управление рисковете, общото управление и вътрешния контрол. Те са процесно-ориентирани и са структурирани в пет основни елемента:

<sup>2</sup> ЗФУКПС, чл.5/2/, ДВ бр.21/10.03.2006г.

<sup>3</sup> Указания на ИНТОСАЙ за прилагане на стандартите за вътрешен контрол в публичния сектор, 2001, с.7

<sup>4</sup> Методически насоки по елементите на финансовото управление и контрол, МФ, София, 2006, с. 5

**1) Контролната среда**

Контролната среда е основополагащият компонент на системите за вътрешен контрол. Тя определя климата в организацията и оказва влияние върху отношението на ръководството и служителите към финансовото управление и контрола. Факторите, оказващи влияние върху контролната среда, включват: етичността, компетентността и принадлежността на персонала; философията на ръководството и стила на управление; организационната структура; политиката на делегиране на правомощия и отговорности; и накрая, политиките и процедурите по отношение на човешките ресурси (виж фиг.1).

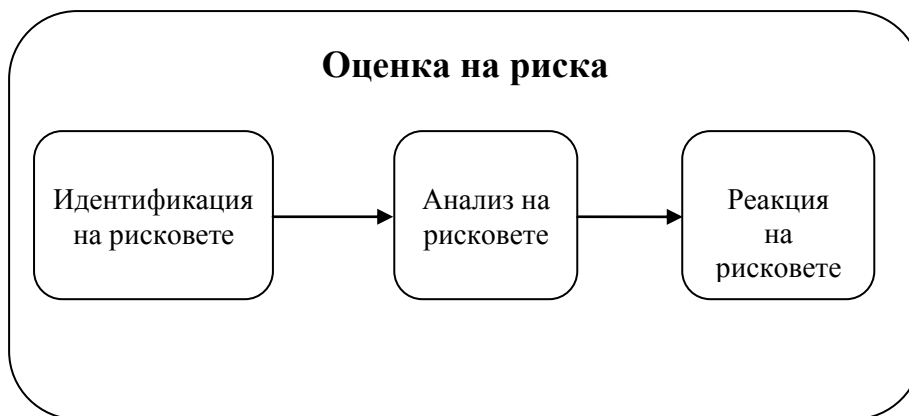


фиг .1

**2) Оценка на риска.**

При осъществяване на дейността и изпълнение на функциите си организациите от публичния сектор се сблъскват с рискове (потенциални събития), които могат да затруднят тяхната дейност. Възникването на подобни събития, в случаите, когато те не са били предвидени и оценени, принуждава ръководителите на организациите да предприемат мерки, а понякога - и да разходват значителни по размер публични средства за премахване на последиците от тях. Поради тази причина от съществено значение за ефективното функциониране на организациите и звената от публичния сектор е в изградените вътрешно-контролни системи като основен компонент да намира своето място **оценката на риска**. Тя е свързана с идентифицирането, анализа и управлението на присъщите за организацията рискове и включва няколко елемента <sup>5</sup>(виж фиг.2):

<sup>5</sup> Указания на ИНТОСАЙ за прилагане на стандартите за вътрешен контрол в публичния сектор, 2001, с.15



фиг. 2

- Идентифициране на рисковете:
  - от гледна точка на целите на организацията;
  - от гледна точка на влиянието на външните и вътрешни фактори на средата.
- Анализ на рисковете:
  - от гледна точка на значимостта на всеки риск;
  - от гледна точка на вероятността за възникване.
- Оценка на поносимостта на организацията към риска
- Определяне на реакция на рисковете:
  - от гледна точка на вид реакция – прехвърляне, толериране, намаляване, прекратяване;
  - от гледна точка на избор на подходящи механизми за контрол на риска – превантивни и коригиращи.

Въпреки че ръководство на организацията е отговорно за оценката и управлението на рисковете, от значение за ефективното функциониране на този процес е той да се възприеме като задача от всеки служител и да се интегрира в организационната култура.

### 3 )Контролни дейности.

Действията, които се извършват своевременно за създаване на необходимите условия за адекватното обхващане и намаляване на въздействието на рисковете, и са регламентирани посредством съответните политики и процедури са ключовият елемент при осъществяването на вътрешния контрол в организациите от публичния сектор. **Контролните дейности** съгласно инкорпорирания модел в българското законодателство са предназначени за въвеждане на механизми за контрол в рисковите зони на всички йерархични и функционални нива в организацията, с цел минимизиране на нежеланите резултати и увеличаване на вероятността за постигане на целите и задачите ѝ. Те включват разписани политики и процедури свързани с<sup>6</sup>:

- разрешаване, одобряване и оторизиране;
- разпределение на отговорностите;
- система за двоен подпис;
- предварителен контрол;
- пълно, точно и вярно осчетоводяване на всички операции;

<sup>6</sup> ЗФУКПС, чл.13/3/, ДВ бр.21/10.03.2006г

## Ивайло Иванов

- наблюдение;
- преглед на дейности и операции;
- антикорупционни процедури;
- правила за достъп до активи и информация;
- правила за управление на човешките ресурси;
- документиране, архивиране и съхраняване на информацията.

### 4) Информация и комуникация.

Важна характеристика на новоприложимия модел е, че създаването на уравновесена контролна среда, адекватна оценка на рисковете и ефективни контролни дейности е практически невъзможно без изграждането и съществуването на съответна **информационна система и оптимална комуникация** между различните отдели, звена и сътрудници в организацията<sup>7</sup>.

### 5) Мониторинг.

Съществено условие за гарантирането на адекватността на системите за финансово управление и контрол е нейното наблюдаване и оценяване. **Мониторингът**, като елемент на системата за вътрешен контрол цели подържането на нейната основна характеристика, а именно максимална защита срещу съпътстващите дейността на организацията рискове. Той се извършва посредством текущи наблюдения, периодични оценки или комбинация от двете.

Между така заложените в нормативната уредба компоненти на финансово управление и контрол съществуват тесни връзки и зависимости, които в своята цялост образуват една система способна да отговори на въздействието на рисковете застрашаващи постигането на целите на организацията.

При играждането и приложението на очертаня модел за финансово управление и контрол организациите от публичния сектор все още се сблъскват с редица трудности и проблеми, затрудняващи ефективното функциониране на системите за контрол. Поради тази причина интересът на авторите е насочен към изследване на фактическото състояние на тези системи и търсенето на възможности за постигането на по-голяма ефективност в тази област.

\* \* \*

Действителната ситуация по отношение на внедряване и функциониране на системите за вътрешен контрол в организациите от публичния сектор в нашата страна към края на 2008 г. бе получена на основата на осъществен научноизследователски проект<sup>8</sup>. Като цяло всички оценки, изводи и становища на авторите, разгледани в този материал са основани на изследователските резултати, получени при реализирането на проекта.

**Обект на изследването** бяха български организации от публичния сектор и в частност, съществуващата при тях практика по отношение на финансовото управление и контрол, в контекста на изискванията на Закона за

<sup>7</sup> Иванов Г. „Интегрирана рамка за вътрешен контрол или новото разбиране за неговия обхват в организациите от публичния сектор”. Сборник статии от Юбилейна научна сесия: Теория и практика на контрола – състояние и перспективи. Свищов. 2005.с. 49

<sup>8</sup> Всички цитирани по-долу данните са от представително проучване, извършено от авторски колектив в състав доц. д-р Г. Иванов, доц. д-р Ив. Марчевски и докт. Ив. Иванов по плана на ИНИ към СА „Д. А. Ценов” – Свищов, на тема „Развитие и ефекти от функционирането на Системите за финансово управление и контрол в публичния сектор”.

## Ивайло Иванов

финансово управление и контрол в публичния сектор и „добрите практики” в тази област на управлението.

**Предмет на изследването** бяха действащите системи за финансово управление контрол в организациите от публичния сектор у нас, техният обхват и начин на регламентиране на процесите, свързани с вътрешния контрол.

**Цел на изследването.** Целта на проучването бе да се констатира степента на завършеност на процеса по разработване и внедряване на СФУК в организациите от публичния сектор и степента на съответствие на тези системи с предписанията наложени от Закона за финансово управление и контрол в публичния сектор и утвърдените стандарти за изграждане, функциониране и одит на системите.

**Изследователски задачи.** Целта на изследването бе конкретизирана в следните основни **групи задачи**.

- **Първата група задачи** бе свързана със състоянието на процеса по разработване и внедряване на СФУК. В тази връзка **конкретните задачи** се резюмират в следните направления:
  - Оценка на степента на завършеност на процеса по разработване на СФУК в организациите от публичния сектор у нас, 6 години след неговото стартиране<sup>9</sup>.
  - Набиране на информация за параметрите на действащите СФУК от гледна точка на:
    - ✓ вид на разработената документация;
    - ✓ начин на регламентиране на процесите;
    - ✓ начин на управление на дейностите по СФУК;
    - ✓ спазване на изискванията на централните органи за контрол (Сметна палата и Дирекция „Вътрешен контрол” на МФ и др.);
    - ✓ степен на съответствие на СФУК с изискванията на Закона за финансово управление и контрол в публичния сектор и утвърдените в Европа и света добри практики;
  - Намиране на доказателства за наличие на специфика при изграждането и функционирането на СФУК в организации от публичния сектор в Р. България с различни характеристики – общини, централни ведомства, университети и др.
- **Втората група задачи** бе свързана с получаване на информация относно промените, които са настъпили в организациите, в резултата на внедряването на СФУК. В конкретен план вниманието бе насочено към следните **въпроси**:
  - Какви промени са настъпили в работата на организациите, в резултат на внедряването на системата?
  - Каква е оценката на организациите, за резултатите от функционирането на СФУК?
  - Какви са, според респондентите, основните пречки пред подобряване на финансовото управление и контрол?
- **Трета група задачи** бе свързана с идентифициране на възможностите за подобряване на дейността по отношения на финансовото управление в организации от публичния сектор или кои са основните стъпки, които

<sup>9</sup> Първите стъпки в процеса бяха направени през 2002 година. От тогава до днес настъпиха редица промени, както в нормативната уредба, регламентираща обхвата и акцентите в СФУК, така и в степента на информираност на организациите от публичния сектор относно „добрите практики” в тази област.

## Ивайло Иванов

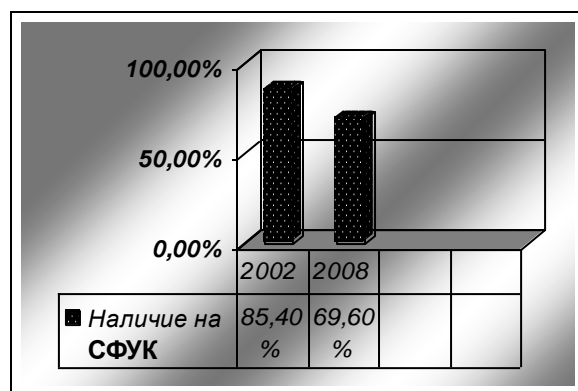
трябва да се предприемат и кои органи са отговорни за подобряване на работата в това отношение.

Първата задача, която трябваше да бъде решена в рамките на проучването бе да се установи докъде е стигнал процеса на разработване на СФУК в организациите от публичния сектор. Това изискваше набиране на информация за факта дали в проучваната организация *има вече изградена система* и ако да, то от кога действа тя.

На базата на направено проучване в представителна съвкупност от 92 организации, може да се твърди, че около 69,6 % от тях декларират, че са въвели СФУК, (виж фиг. 3). Сравнявайки данните с представително проучване извършено от изследователския екип през 2002 г. се забелязва спад в процентно отношение на изпълнението на нормативните изисквания в тази насока (виж фиг.4). Разлика е в резултат на забавяне на изпълнението от страна на 21,7 % от организациите, чиито системи за финансово управление и контрол са в процес на актуализация и все още функционират основавайки се на модела заложен в ЗДВФК от 2001 г. Тревожен е фактът, че в 8,7 % от организациите все още няма изградена никаква система за вътрешен контрол. Въпреки това екипът ни смята, че има основание да твърдим, че процеса по внедряване на новите управленски практики в публичния сектор е набрал скорост и дава положителни резултати.



фиг.3



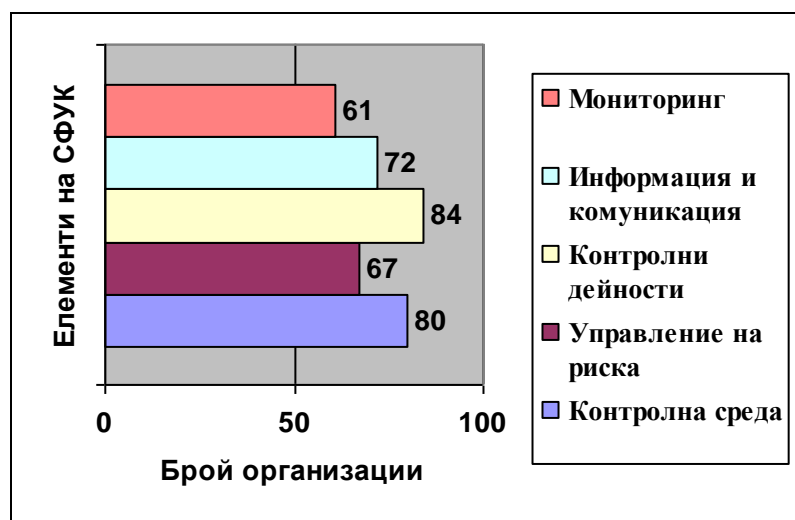
фиг.4

Съответствие с нормативните разпоредби и предписания могат да бъдат търсени и по отношение на елементите на финансовото управление и контрол, заложен като принципна постановка в новия модел за вътрешен



## Ивайло Иванов

контрол в публичния сектор. Отговорите на анкетираниите организации ни дават основание да твърдим, че не на всякъде изискванията на ЗФУКПС са спазени (виж фиг.5).



фиг. 5

От цифрите, впечатление правят няколко *факта*:

- **Първо** – въпреки, че СФУК задължително трябва да включват горепосочените пет компонента не всички организации, които са декларирали наличие на система, имат подобна регламентация. Този факт е основание да се твърди, че те на практика нямат СФУК, изградена съобразно изискванията на закона.
- **Второ** – голям е броя на организациите, които са посочили в системите си за финансово управление наличието на петте компонента, но по лични наблюдения на авторите, в част от тях липсва такава регламентация или тя е формална без ефективното функциониране на всеки от посочените елементи.
- **Трето** – въвеждането на процеса по управление на риска и мониторинга на системата за финансово управление и контрол затруднява част от ръководителите на организациите.

Ефективността от функционирането на СФУК до голяма степен зависи от формата, под която е регламентиран *начина на функционирането ѝ*. Практиката на страните с традиции в разработването на подобни системи изискват те да включват писани процедури, инструкции и други специфични документи. Данните от проучването дават основание да се заключи, че в голяма част от организациите, които декларират наличие на система за финансово управление и контрол тези предписания не са спазени напълно. В преобладаващата част от случаите системата се основава на разработени писани процедури и инструкции за работа на сътрудниците, но това е едва 53,6 % (45 организации), от което можем да заключим, че в почти половината от анкетираниите организации СФУК се основават само на заповед на ръководителя – 16 организации или вътрешни правилници и наредби – 29 организации. Това води до извода, че голям брой от тях все още функционират на основата на предписанията на вече отменения ЗДВФК и очертава една от ключовите

## Ивайло Иванов

области, в които трябва да се търси съществена промяна в мисленето и действията на ръководството на организациите.

Несъответствия с нормативните изисквания бяха констатирани от екипа и по отношение на ръководенето СФУК и разпределянето на отговорностите на ангажираните лица. Фактът, че в значителен процент (36,3%) от организациите дейностите свързани със СФУК се ръководят от главния счетоводител или главния финансист и само 20% от анкетираните имат изградени самостоятелни звена за тази дейност, свидетелства, че смисъла от внедряването на подобни системи все още не е разбран напълно от ръководствата в повечето организации.

Съществени пропуски при изграждането на системите за вътрешен контрол от нов тип се наблюдават и по отношение на оформянето на специфична документация, като 23,8 % от организациите нямат напълно разработена такава, а 58,8% все още ползват контролните листи по модел на отменения през 2006 г. ЗДВФК.

От така представеното фактическо състояние на системите за финансово управление и контрол се вижда, че все още има конкретни слабости и недостатъци, които намаляват тяхната ефективност<sup>10</sup>. Основавайки се на това можем да направим няколко по-важни извода за действащия модел:

➤ **Първо** – Независимо, че в много организации са отчетени положителни резултати от функционирането на системите за финансово управление и контрол, при разработването им ръководството се ръководило от стремеж да отговори на формалните изисквания на закона, което понижава ефективността и пречи за постигането на поставените цели в максимална степен.

➤ **Второ** – Въвеждането на новия модел е съпътствано с недостиг на квалифициран персонал, отговарящ на изискванията за знания и опит, и притежаващ необходимите умения за работа във вътрешно-контролни системи ориентирани към риска.

➤ **Трето** – В голяма част от системите липсва отговор на изискванията за разписване на процедури по контрола, което намалява ефективност им и минимизира ползите от тях.

➤ **Четвърто** – Необходимо е значително подобрение по отношение на окомплектоването на документацията в системите за вътрешен контрол, особено в организациите, в които са просто формално въведени, а не реално функциониращи.

➤ **Пето** – Значението на управлението на риска и мониторинга, като основни компоненти на системата за финансово управление и контрол все още не е осъзнато от значителна част от ръководителите на организациите. Тяхното въвеждане е единствено с цел да се отговори на законовите изисквания, но все още не е разбрана ролята им за постигане на целите на мениджмънта.

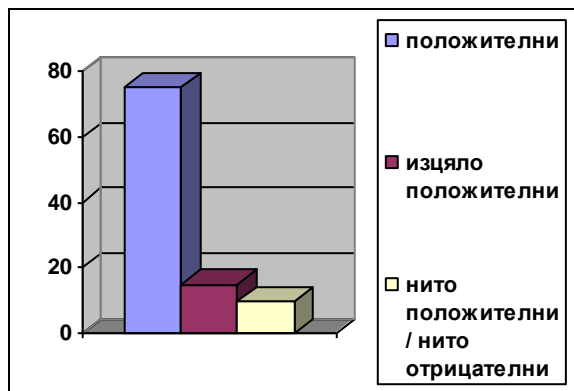
Целта от внедряването на СФУК в организациите от публичния сектор е да се създадат предпоставки за по-ефективно управление на финансовите ресурси, което е предпоставка за задълбочаване на процеса на финансова децентрализация. Процесът по разработване на системите стартира преди повече от 2 години и това дава основание да се очаква, че в практиката вече са се проявили първите ефекти от тяхното внедряване.

Въпреки наличието на не малко проблеми във връзка със СФУК сред анкетираните организации категорично надделява мнението, че *резултатите от нейното функциониране са по-скоро положителни*. На въпроса “Как

<sup>10</sup> Иванов Г. Вътрешния контрол в звената от публичния сектор. АИ-Ценов. Свищов, 2003, с. 95

## Ивайло Иванов

оценяват резултатите от функционирането на СФУК?”, в нито една от анкетите не е посочен отговор “негативни” или “изцяло негативни”. Шестдесет от организациите, с разработени системи или 75,0%, отговарят на този въпрос “положително”, 12 организации определят резултатите като “изцяло положителни”, а 8 от тях не могат да бъдат категорични (нито/нито) (виж фиг.6). Това може да се определи като несъмнено положителен резултат от въвеждането на новия модел за вътрешен контрол.



фиг. 6

Въвеждането на системите за финансово управление и контрол от нов тип безспорно цели постигането на своевременни резултати при функционирането на организацията. На въпроса “*Настъпиха ли промени в работата на организацията, в резултат от въвеждането на СФУК?*”, осемдесет от организациите с разработени системи или 100 % отговарят положително.

От промените са засегнати основно две области в организациите. В 67 бр. от отговорите или 79,8% от случаите се посочва, че внедряването на системата е довело до подобряване на финансовата дисциплина, а в 52 бр. от организациите или 61,9% от случаите, пряк резултат е повишаване отговорността на служителите.

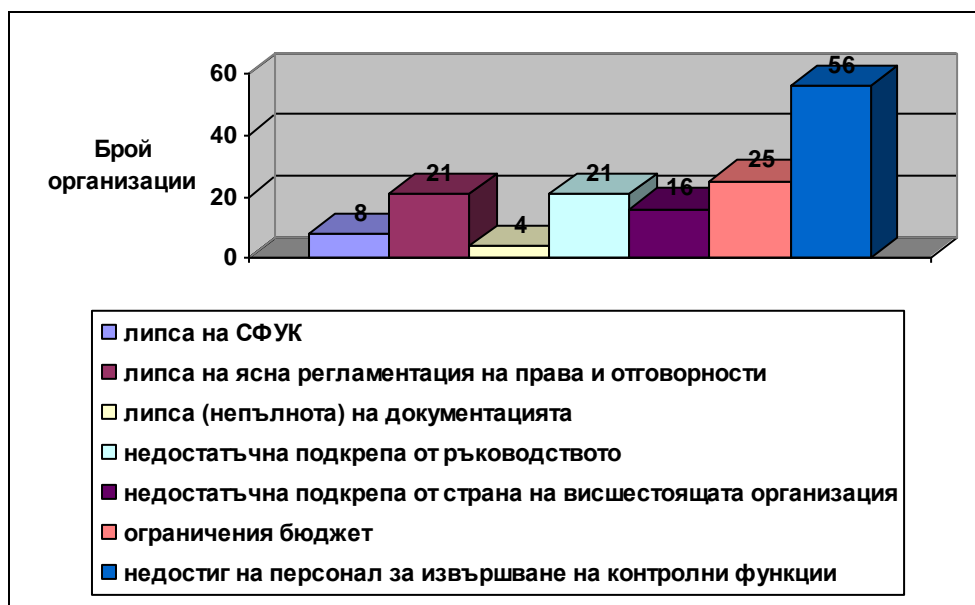
Прави впечатление, че една част от анкетираниите (20 или 7,9% от случаите) отчитат промяна в правомощията на служителите в организацията. От друга страна, 16 организации или 6,3% смятат, че новия модел на системите за финансово управление и контрол е довел до промени в организационната структура на организацията. Според 15 от организациите или 6,0% новата система води и до увеличаване на обема на работата. Би могло да се предполага, че тези трудности са породени от обстоятелството, че системата работи от скоро в този си вид и все още не се е “вписала” достатъчно добре, в цялостната система на функциониране на организацията.

От научна гледна точка за екипа представляваше интерес какви са основните пречки пред по-ефективното финансово управление и контрол и какви стъпки трябва да се предприемат за неговото подобряване. По отношение на пречките категорично надделява мнението, че причина за това е недостиг на персонал за извършване на контролни функции. Това мнение се споделя от 56 от анкетираниите. (виж фиг.7)

**Общият извод**, е че според анкетираниите причините са, както външни така и вътрешни като трудно може да се определи, кои са най-важни, но е очевидна необходимостта от подобряване на компетентността на лицата

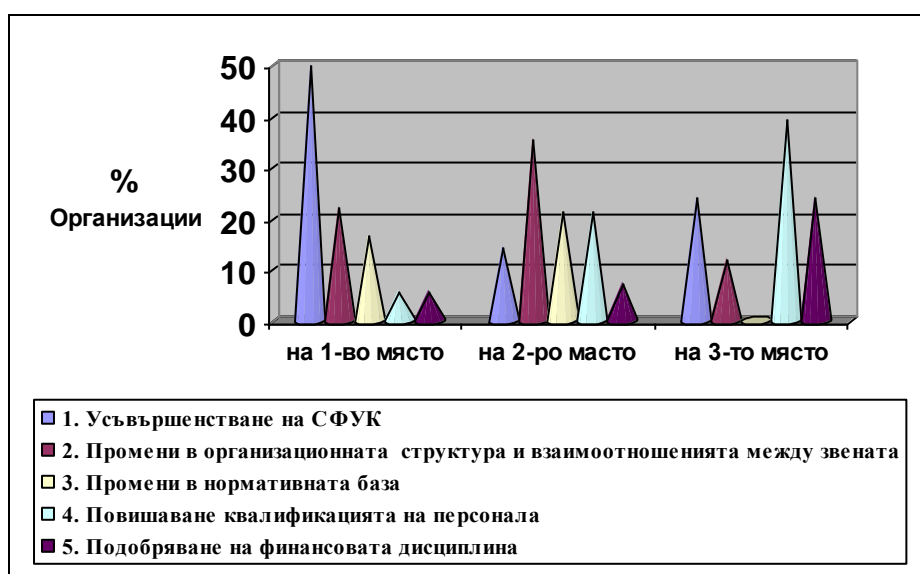
## Ивайло Иванов

отговарящи за организацията и функционирането на СФУК, осигуряване на финансов и човешки ресурс и ясно, и точно поемане на ангажимент от страна на ръководството при изграждането на системите.



фиг.7

В най-голям брой от случаите на първо място се посочва необходимостта от усъвършенстване на СФУК, а на следващо място необходимостта от промени в организационната структура и взаимоотношенията между звената в организацията като начин за решение на проблема. По-малък е броят на организациите, които виждат необходимост от повишаване на квалификацията, промени в нормативната база на национално равнище и подобряване на финансовата дисциплина. (виж фиг.8)

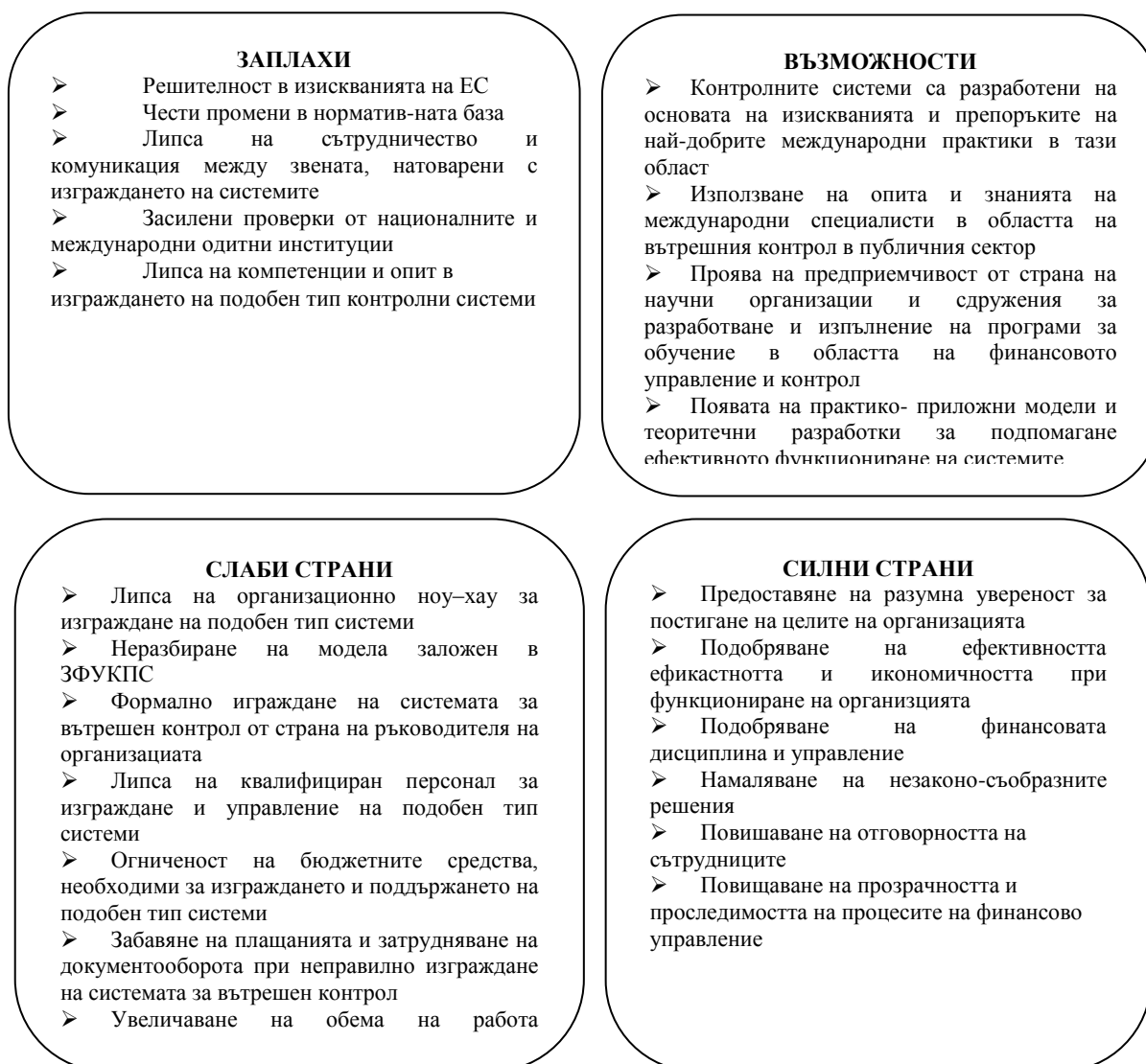


фиг. 8

## Ивайло Иванов

По отношение на ангажираността на различните органи в страната във връзка с подобряването на финансовото управление и контрола Категорично на първо място се посочва висшето ръководство на организацията (44 отговора или 47,8%). На второ място се поставят Специализирана администрация (МФ - Дирекция "Вътрешен контрол") – 40 отговора или 45,5%, на трето място е Сметната палата – 29 отговора или 39,2%, а на четвърто място централни органи на власт и управление – 20 отговора или 31,8 %. Категорично на пето място са поставени организации, подпомагащи управлението на организациите от публичния сектор (НСОРБ, ИВОБ, консултанти) – 40 отговора или 71,5.

Основавайки се на анализа и оценката на данните за действащия модел за вътрешен контрол в публичния сектор в нашата страна можем да структурираме неговите силни и слаби страни, проявяващи се в резултат на възможностите и заплахите характеризиращи икономическата конюнктура, в която функционират организациите.<sup>11</sup> (виж фиг. 9)



фиг. 9

<sup>11</sup> Иванов Г. Вътрешния контрол в звената от публичния сектор. АИ-Ценов. Свищов, 2003, с. 98

Като цяло от разискваната проблематика в тази разработка можем да заключим, че спецификата на проблема, свързан с изграждане и функциониране на СФУК в организациите от публичния сектор, въпреки законовата му обусловеност, изисква принципно нов подход както в теоретичен, така и в практически аспект. Това определя параметрите при разработване на **примерен концептуален модел за организационно и функционално структуриране на СФУК..**

Предлаганият от нас примерен модел на СФУК може да бъде описан така<sup>12</sup>:

- Системите за ФУК в организациите от публичния сектор включват действия, предприемани в цялата организация и изразяващи се в:
  - *Превантивни действия*, т.е. извършвани, за да се отстранят причините за възможно *несъответствие* или *нежелана ситуация* с цел да бъде предотвратено възникването на конкретно оценен риск;
  - *Коригиращи действия*, т.е. извършвани за отстраняване на възникнало *несъответствие* или *нежелана ситуация* с цел да бъде предотвратено повторната възможност за сбъждане на оценен риск.
- Структурата на СФУК в организациите от публичния сектор е необходимо да включва следните основни **компоненти**:
  - *Наръчник на системата за ФУК* – документ, отразяващ политиката за финансово управление в организацията и описващ системата;
  - *Вътрешните нормативни актове в организацията*, отнасящи се до управлението на бюджетния процес, организацията на документооборота, счетоводната и финансова информация, човешките ресурси, използването и опазването на активите и др., които определят елемент *контролна среда*;
  - *Разписана стратегия, политика и процедури* за идентифициране, оценка и анализ на рисковете, застрашаващи постигане на целите на организацията, които определят елемент *оценка на риска*;
  - *Разписани политики и процедури*, които определят правила за осъществяване на процесите и дейностите по управлението и контрола в съответствие със законодателството, които определят елементите *контролни дейности, информация и комуникация, мониторинг*;
  - *Работни инструкции* – описват отделни дейности, части от процеси или допълват в подробности изискванията за добро финансово управление и контрол и процедурите по управление на риска, управлението и контрола.
  - *Специфични документи*, които осигуряват информация за вземане на решения, идентификация и проследимост на процесите и дейностите при изпълнение на ангажиментите по управлението, оценката на риска и контрола в организацията.

\* \* \*

<sup>12</sup> Иванов Г., Ив.Марчевски, Ив.Иванов. Състояние на системите за финансово управление и контрол в публичния сектор - две години след приемането на Р. България в Европейския съюз. В: Алманах от научни изследвания на СА”Д. А. Ценов”, том 10 , 2009.с.187

**Ивайло Иванов**

В заключение можем да обобщим, че несъмнено, действащият модел за финансово управление и контрол е правилният път за изграждане на ефективно функционираща вътрешно-контролна система в организациите от публичния сектор. Основните възможности и стратегии за неговото усъвършенстване и за постигане на максимално съответствие с изискванията на европейските стандарти можем да търсим в следните направления<sup>13</sup>:

➤ **На първо място** – Основен приоритет на ръководителите на организациите от публичния сектор трябва да бъде повишаването на квалификацията и опита на кадрите, ангажирани с изграждането и функционирането на системите за контрол от нов тип.

➤ **На второ място** – Може да се използват по-често, за консултации и препоръки, знанията и уменията на националните и чужди специалисти в областта на вътрешния контрол, с цел изграждането на ефективни и адекватни системи за финансово управление и контрол

➤ **На трето място** – От подобрене се нуждае работата по разработването на организационно и технологично ноу-хау за изграждане на подобни системи. В тази насока трябва да са силно ангажирани както централните органи, така и горепосочените експерти.

➤ **На четвърто място** – Препоръчително е повишаване на комуникацията и обмяната на опит между организациите, в които вече ефективно функционират системите за вътрешен контрол от нов тип и тези със затруднения при тяхното изграждане

---

<sup>13</sup> Иванов Г. Вътрешния контрол в звената от публичния сектор. АИ-Ценов. Свищов, 2003, с. 97